

PALABRAS DEL SEÑOR ANTONIO PRADO, SECRETARIO EJECUTIVO  
ADJUNTO DE LA CEPAL, EN LA INAUGURACIÓN DEL SEMINARIO SENTIDO  
DE PERTENENCIA EN EL SIGLO XXI: LECCIONES DESDE UNA PERSPECTIVA  
GLOBAL PARA Y DESDE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

CEPAL, Santiago, 23 de noviembre 2009

Pese a importantes avances logrados en los últimos años y ahora amortiguados por la crisis, perduran en América Latina y el Caribe altos índices de pobreza e indigencia y una extrema desigualdad que remiten a diversas formas de discriminación y de exclusión social que hundan sus raíces muy atrás en nuestra historia. De allí la relevancia de políticas que apuntalen la cohesión social asentada en valores democráticos.

Experimentar en carne propia la desigualdad de oportunidades, sobre todo la basada en factores tales como el origen étnico y social, origina sentimientos de desapego y de no pertenencia a la sociedad, y la percepción clara de que se quebranta la justicia legal y social.

CEPAL ha definido la cohesión social como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión o exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan.

Por otra parte, la CEPAL ha prevenido respecto del contenido negativo de la cohesión social, en este caso construida desde su origen sobre valores de exclusión y de negación de la diversidad y, por lo tanto, contraria a la democracia. La cohesión social, así definida, es fin y medio.

La cohesión social vincula dimensiones de la realidad que generalmente transcurren por carriles divorciados: la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre equidad social y la legitimidad política; la transmisión de destrezas y el apoderamiento de la ciudadanía; las transformaciones socio-económicas y los cambios en la interacción social; los cambios socioeconómicos y los cambios en la subjetividad colectiva; la promoción de mayor igualdad y de reconocimiento de la diversidad, sea de género, de etnia, de raza; las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia. Aunque no pretende hacer de la cohesión social una panacea, cuya plena realización se postula, sí se plantea como fundamental en un enfoque sistémico del desarrollo.

En segundo lugar, permite conjurar sesgos excesivamente funcionalistas en términos de mera adaptación a una estructura sistémica. De allí que la importancia de las percepciones y valoraciones de la ciudadanía, en que se reflejan su grado de confianza, adhesión y respaldo a un sistema político y un ordenamiento socioeconómico.

Como fin, es objeto de las políticas públicas que buscan que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, aportando al progreso y siendo sus beneficiarios, para recrear y garantizar el sentido de pertenencia y de inclusión. La agenda de la cohesión social, en la región, deberá considerar tanto los márgenes como las restricciones en el ámbito económico, político e institucional que inciden en su viabilidad.

La cohesión social es relevante para determinar la solidez del Estado de derecho, del orden social democrático y de la gobernabilidad.

Porque en más de un sentido permite avanzar hacia importantes objetivos: mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico, y atraen inversiones al presentar un ambiente de confianza y reglas claras. Una mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación, a confiar en las instituciones y un mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables, facilita lograr los pactos sociales que son necesarios para respaldar políticas pro-equidad y pro-inclusión.

De allí, la importancia de captar valoraciones y percepciones de los individuos acerca del grado de solidaridad que la sociedad les brinda y, a su vez, de cómo ellos autodefinen su solidaridad hacia los otros. En esos términos, la CEPAL también ha avanzado en estos años en la propuesta de un sistema de indicadores que permitiría hacer operables estándares mínimos de cohesión social, dimensionar situaciones de discriminación y exclusión, y dar cuenta del avance y eficacia de las políticas públicas en este campo, tomando en cuenta la dimensión subjetiva de la cohesión social, que constituye el sentido de pertenencia.

Partiendo de que el desempeño económico y la distribución de los frutos del desarrollo gravitan decisivamente en el bienestar de las personas, las políticas que inciden en las condiciones objetivas más claramente relacionadas con el bienestar y con la calidad de vida de la gente pueden ser más activas. La propuesta de cohesión social de la CEPAL ha considerado tres ámbitos de políticas que están interrelacionados: el incremento en oportunidades productivas, el fomento al desarrollo de capacidades de las personas, y la conformación de redes más inclusivas de protección ante vulnerabilidades y riesgos.

Ha postulado un contrato de cohesión social, en aras de la comprensión del papel y los deberes del Estado y de los miembros de la sociedad respecto del logro de una cohesión social democrática y que permita apelar al cumplimiento de tales deberes. Una mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación, a confiar en las instituciones y un mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables, facilita lograr los pactos sociales que son necesarios para respaldar políticas pro-equidad y pro-inclusión.

El sentido de pertenencia a la sociedad es un eje central de la cohesión social: en última instancia, es un componente subjetivo compuesto por percepciones, valoraciones y disposiciones de quienes integran la sociedad. Desde las políticas públicas es más difícil actuar sobre los factores subjetivos de la cohesión social y la acción en este campo, por tanto, suele ser más indirecta. El sentido de pertenencia social depende de muchos factores, y se promueve desde diversas instancias. El fortalecimiento de lo común puede cuajar en el uso y cuidado de espacios comunes como la ciudad y el medio ambiente; el acuerdo respecto de ciertos valores de convivencia, tales como el respeto de la diversidad y la reciprocidad en el trato; la participación extendida en instancias de deliberación y en la expresión pública de aspiraciones y visiones de mundo; el combate a la violencia doméstica; la humanización de los principales espacios de socialización - familia, vecindario, trabajo y escuela-; y el acceso difundido a la producción y a los productos culturales.

La titularidad de los derechos sociales, por su parte, encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos estén incluidos en la dinámica del desarrollo y gocen del bienestar que dicho desarrollo promueve. Supone un freno a las desigualdades económicas mediante la acción deliberada del Estado, pues tales desigualdades, más allá de cierto punto, privan a muchos miembros de la sociedad de una real pertenencia a la misma. Supone un reconocimiento de todos los miembros de la sociedad sin distinciones discriminatorias de género, raza, etnia, edad, grupo socioeconómico y localización geográfica.

El cruce entre ciudadanía y pertenencia implica también la intersección entre derechos sociales instituidos y solidaridad social internalizada. La cohesión social llama a fortalecer la disposición de los actores a ceder beneficios, en aras de reducir la exclusión y la vulnerabilidad de grupos en peores condiciones. No sólo se trata de un valor ético, sino también de un valor práctico, en la medida que los individuos consideran que se benefician más, cuánto más adhieren a un “nosotros”, y que lo que beneficia a la comunidad beneficia también a los individuos, porque les garantiza mayor seguridad y protección en el futuro. Así, hay una dialéctica positiva, de refuerzo mutuo, entre mayor progreso en derechos sociales y mayor solidaridad colectiva.

Pero la ciudadanía no sólo implica titularidad de derechos, sino también, como contrapartida, respeto a las reglas procedimentales de la institucionalidad democrática y del Estado de Derecho, y mayor disposición a participar en los asuntos de interés público. El sentido de pertenencia tiene doble dirección: como acceso y como compromiso

La cohesión social implica un proyecto de sociedad compartido. Se trata de valores y normas compartidas que hacen que los miembros de una sociedad experimenten un sentido de pertenencia a un mismo cuerpo social.

Ese grado de pertenencia se relaciona no solo con la magnitud de las brechas objetivas, sino también con la calidad de las instituciones de la política, del Estado, y del mercado, que median entre las brechas objetivas y los sentimientos que sobre ellas sienten las personas y también entre las oportunidades y las incertidumbres.

La capacidad del Estado para concitar el apoyo de los individuos para el logro de un objetivo común depende en gran medida de la confianza en las instituciones, del grado de legitimidad de los mecanismos democráticos y, finalmente, del sentido de pertenencia de las personas a la sociedad. Este último no es sólo un fin, sino también un medio que posibilita acuerdos ciudadanos para eliminar progresivamente los mecanismos de exclusión social que lo debilitan. Por ejemplo, para alcanzar un acuerdo social que sustente un pacto fiscal que cambie de manera significativa el monto de los recursos captados y el origen y destino de los mismos.

El reconocimiento de las diferencias y singularidades que existen a lo largo y ancho de la sociedad, no debe ser malentendido, en términos de que las personas puedan y, menos aún, deban ser adscritas a determinadas identidades o categorías unívocas. Los integrismos y fundamentalismos de carácter cultural, étnico y de otros tipos tienen su mejor refugio en la exclusión que generan las sociedades escindidas.

La ilusión de la singularidad, como la llama Amartya Sen, consiste en reducir las personas a determinadas identidades esencialistas. Así también, CEPAL asume que esta no es una perspectiva democrática, ya que pretende básicamente que los individuos estén adscritos al poder de una clasificación única. Sea del carácter que ésta sea –religiosa, de género, comunitaria-, la miniaturización de la identidad social niega y eclipsa la relevancia de la diversidad propia de la inserción social de los individuos, sus diversas asociaciones y afiliaciones sociales. Por el contrario, la diversidad es la esencia de la complejidad social de los individuos y precisamente en ella se funda la libertad de pertenencia y de elección de las personas, según las prioridades y rangos que cada cual otorgue a sus diversas pertenencias sociales, respetando las de los demás, conforme a las reglas del juego de la convivencia democrática.

Se requieren recursos y voluntad política para poder acortar las brechas de la exclusión y crear un sentido de pertenencia de los individuos a la sociedad, fundado en el disfrute efectivo de ciudadanía y en una ética democrática.